

# LES INTENDANTS DES FINANCES AU XVIII<sup>e</sup> SIÈCLE D'APRÈS L'ACTIVITÉ DES LEFÈVRE D'ORMESSON (1715-1777)

PAR

FRANÇOISE MOSSER

---

## SOURCES

Les principales sources consultées sont conservées dans les archives privées de la famille Lefèvre d'Ormesson. Elles ont été complétées par des documents relatifs à l'administration financière de la France dispersés aux Archives nationales (séries F, G et H) et à la Bibliothèque nationale.

---

## INTRODUCTION

Les intendants des finances, créés au xvi<sup>e</sup> siècle, devaient prendre une place toujours plus importante dans l'administration des finances de la France et devenir au xviii<sup>e</sup> siècle les auxiliaires indispensables du contrôleur général.

Les membres de la famille d'Ormesson qui occupèrent cette charge au xviii<sup>e</sup> siècle ont laissé d'importantes archives qui permettent de préciser les principaux caractères de cette institution et de reconstituer l'activité de ces magistrats et celle de leurs bureaux.

Les Lefèvre d'Ormesson, ancienne famille de la noblesse de robe dont le véritable fondateur fut Olivier I<sup>er</sup> Lefèvre (1525-1600), anobli par ses charges, occupèrent, dès le xvi<sup>e</sup> siècle, de hautes fonctions dans la magistrature.

Trois membres de cette famille devaient se succéder au xviii<sup>e</sup> siècle dans une charge d'intendant des finances : Henry I<sup>er</sup>-François de Paule d'Ormesson (1681-1756), appelé à prendre part à l'administration des finances dès 1715, fut nommé commissaire des finances en juin 1720, puis intendant des finances le 27 mars 1722; Marie-François de Paule d'Ormesson (1710-1775)

fut adjoint à son père le 29 avril 1740 et lui succéda à sa mort en 1756; et Henry IV-François de Paule d'Ormesson, adjoint à son père en octobre 1774, exerça la même charge jusqu'à sa suppression en juin 1777, et fut nommé par Louis XVI, en mars 1783, contrôleur général des finances.

---

## PREMIÈRE PARTIE

### LA FONCTION D'INTENDANT DES FINANCES

---

#### CHAPITRE PREMIER

##### ORIGINE ET HISTOIRE

##### DE L'INSTITUTION DES INTENDANTS DES FINANCES

*L'origine des intendants des finances.* — L'origine des intendants des finances est assez imprécise. Il est établi cependant qu'ils furent créés à la fin du règne de François 1<sup>er</sup> ou au début de celui d'Henri II pour remplacer les trésoriers de France et les généraux des finances que le roi avait envoyés dans les provinces avec des pouvoirs restreints. Ils sont mentionnés pour la première fois sous le titre de « commissaires députés pour l'intendance des finances » dans une déclaration du 18 mars 1548.

*L'histoire des intendants des finances.* — Les intendants des finances furent d'abord au nombre de deux ou trois. Ils n'étaient pas propriétaires de leur charge et l'exerçaient par simple commission. Un édit de 1574 créa quatre offices d'intendant des finances. Ces intendants devaient exercer le contrôle général à tour de rôle. Leur nombre fut porté à huit en 1594. Un édit de 1596 les supprima tous. Mais Sully ne pouvant assumer seul la direction des finances, quatre nouveaux intendants furent successivement rétablis. En 1629, le contrôle général fut de nouveau démembré entre les quatre intendants des finances, et, jusqu'en mai 1643, date à laquelle elle fut établie en titre d'office, la charge de contrôleur général fut ainsi souvent partagée entre ces magistrats qui portaient alors le titre d'« intendant des finances et contrôleur général ». En 1649, le nombre des intendants des finances fut porté à huit, puis quatre nouveaux offices furent encore créés en 1654. Mais une déclaration du 5 novembre 1658 réduisit leur nombre à quatre, et, en 1660, on décida de rembourser les quatre offices d'intendant des finances encore existants et l'on ne maintint que deux de ces administrateurs qui exercèrent leurs fonctions par commission; en outre, le roi laissait au chef des finances la liberté de choisir pour l'assister d'autres personnes capables, mais sans titre.

C'est un édit de février 1690 qui rétablit quatre offices d'intendant des finances, tout en maintenant en place les deux administrateurs qui exerçaient

par commission. Un édit de juin 1701 créa deux directeurs des finances et réduisit à quatre le nombre des intendants qui furent alors tous titulaires d'offices. En août 1704, on établit deux nouvelles charges d'intendant, puis une autre encore lors de la suppression des deux directeurs des finances en mars 1708.

Après la mort de Louis XIV, les sept offices d'intendant des finances furent supprimés le 15 octobre 1715, et les fonctions de ces magistrats furent alors exercées par de simples maîtres des requêtes. Mais, dès le 14 juin 1720, on nommait deux commissaires des finances en leur donnant des attributions identiques à celles des anciens intendants, et l'année suivante deux nouveaux commissaires s'ajoutaient aux premiers; enfin, un édit de mars 1722 rétablit cinq intendants des finances en titre d'office. Leur nombre devait être porté à six en janvier 1725, à sept en mai 1764, puis de nouveau réduit à quatre par un édit de janvier 1771 qui ne maintint en place que les quatre plus anciens de ces administrateurs. Mais leur nombre devait s'accroître à nouveau : un cinquième office était créé dès le mois de juin 1771, puis un sixième en décembre 1774. Ce sont ces six intendants des finances qui furent supprimés par un édit de juin 1777.

## CHAPITRE II

### LES INTENDANTS DES FINANCES AU XVIII<sup>e</sup> SIÈCLE

Au XVIII<sup>e</sup> siècle, l'institution des intendants des finances s'était stabilisée. Ces magistrats étaient propriétaires de leur office. Ils portaient le titre de « conseiller du roi en ses conseils d'État et privé, intendant de ses finances ». Ils étaient chargés de l'administration d'un certain nombre de questions financières, et ils en rendaient compte au contrôleur général, sous les ordres duquel ils étaient placés.

Le contrôleur général était devenu au XVIII<sup>e</sup> siècle non seulement le ministre des finances, mais aussi celui des questions économiques. Ses attributions étaient extrêmement étendues et, quels que fussent ses mérites, il était dans l'impossibilité de s'occuper de tout lui-même. Il devait donc être secondé par des adjoints compétents : les intendants des finances furent de ceux-là. Personnel permanent, en face de ministres qui restaient souvent très peu de temps en place, ils assurèrent la stabilité et la continuité de l'administration.

## CHAPITRE III

### COMMENT ON DEVENAIT INTENDANT DES FINANCES

Pour devenir intendant des finances, il fallait acheter un office, mais ne pouvait exercer cette charge qui voulait. Un certain nombre de critères présidaient au choix des intendants des finances.

*La formation et la carrière des intendants des finances.* — L'intendant des finances devait posséder une solide formation administrative et financière. La

plupart d'entre eux avaient été auparavant conseillers dans une cour de justice, puis maîtres des requêtes, et souvent même intendants dans une généralité. Au XVIII<sup>e</sup> siècle, c'était d'ailleurs presque obligatoirement parmi les maîtres des requêtes que devaient être choisis ces officiers, et même ceux qui obtinrent la survivance de la charge de leur père durent passer par ces fonctions.

*L'acquisition et la valeur de l'office.* — L'établissement de la charge d'intendant des finances en titre d'office eut le plus souvent pour cause le besoin d'argent. Le prix de ces offices, fixé à deux cent mille livres au milieu du XVII<sup>e</sup> siècle, passa à quatre cent mille livres lors de leur rétablissement en 1690 et atteignit six cent mille et même huit cent mille livres avant 1715. En 1722, il fut réduit à deux cent mille livres, mais, de nouveau augmenté en 1771, il était de trois cent cinquante mille livres lors de la suppression des intendants.

## CHAPITRE IV

### LES PRIVILÈGES ET LES APPOINTEMENTS DES INTENDANTS DES FINANCES

*Privilèges.* — La charge d'intendant des finances anoblissait pleinement et héréditairement son titulaire, mais en fait tous ceux qui l'occupèrent au XVIII<sup>e</sup> siècle étaient déjà nobles. Les intendants des finances jouissaient également de privilèges fiscaux. Ils avaient à la cour une place de choix.

*Appointements.* — Les appointements des intendants des finances se composaient principalement des intérêts de la finance de leur office, auxquels s'ajoutaient des revenus de sources diverses dont le montant était différent pour chacun selon les départements dont il était chargé et le nombre de conseils et de commissions dans lesquels il siégeait.

En 1774, les appointements des plus anciens de ces magistrats pouvaient atteindre cent mille livres, tandis que ceux des plus récemment reçus ne dépassaient pas trente mille livres.

## CHAPITRE V

### LES DÉPARTEMENTS DES INTENDANTS DES FINANCES

Les différentes matières qui dépendaient du contrôle général étaient réparties en un certain nombre de départements à la tête desquels étaient placés les intendants des finances. Chacun était chargé de l'administration d'un ou plu-

sieurs services (impôts directs, impôts indirects, domaines, etc.), mais la répartition en était parfois assez confuse à cause des transferts fréquents d'attributions dûs aux changements apportés dans le nombre des intendants. Ceux-ci dirigeaient leur département avec une grande indépendance, mais le contrôleur général en gardait cependant la haute direction.

## CHAPITRE VI

### LES INTENDANTS DES FINANCES DANS LES CONSEILS

*Conseil d'État privé, finances et direction.* — Jusqu'au milieu du xvii<sup>e</sup> siècle, les intendants des finances siégèrent d'une façon assez irrégulière au Conseil d'État et dans les directions des finances. Un règlement du 3 janvier 1673 les cite parmi ceux qui sont admis à siéger régulièrement au Conseil d'État. Mais c'est le règlement du 14 mars 1697 qui précisa leur statut en leur donnant rang et séance dans ce conseil à partir du jour de leur entrée en charge, bien qu'ils n'eussent pas la qualité de conseiller d'État; ce règlement leur permettait en outre, lorsque le roi les nommait conseiller d'État en titre, de conserver le rang qu'ils avaient pris en devenant intendant des finances. Leurs droits étaient identiques à ceux des conseillers d'État, seul leur costume (ils siégeaient en manteau court) les distinguait de ceux-ci.

Ils avaient la charge de rapporter au Conseil d'État et des finances les affaires contentieuses en matière de finances.

*Conseil royal des finances.* — Le contrôleur général était en principe le seul rapporteur au Conseil royal, mais un édit de mars 1708 accorda l'entrée de ce conseil aux intendants des finances, lorsque le contrôleur général les appellerait pour le remplacer s'il était empêché d'y assister lui-même. Après 1722, le contrôleur général les appela à venir y rapporter les affaires de leur département même lorsqu'il était présent. Ils avaient alors voix consultative, mais non délibérative.

D'autre part, le règlement du 15 septembre 1661 qui avait organisé le Conseil royal avait prévu que le roi y appellerait trois conseillers d'État dont l'un serait obligatoirement intendant des finances. Le premier de ceux-ci fut Colbert qui prit en 1665 le titre de contrôleur général. Dès lors cette place fut réservée au ministre des finances; on continua cependant d'appeler à siéger au Conseil royal un intendant des finances.

À la fin du règne de Louis XV, quatre de ceux-ci y avaient séance.

*Commissions du conseil.* — Les intendants des finances siégeaient aussi dans les commissions ordinaires (grande direction, petite direction, etc.) et extraordinaires du conseil. Leur nombre et leur compétence leur y donnaient un rôle prépondérant.

## DEUXIÈME PARTIE

L'ACTIVITÉ DES LEFÈVRE D'ORMESSON  
INTENDANTS DES FINANCES

## CHAPITRE PREMIER

LES ATTRIBUTIONS DES LEFÈVRE D'ORMESSON :  
LE « DÉPARTEMENT DES IMPOSITIONS »

Les Lefèvre d'Ormesson appelaient eux-mêmes leur département : le « département des impositions ». Les impositions directes formaient en effet la part la plus importante de leurs attributions.

*Impositions directes.* — Tous les impôts directs (taille, taillon, capitation, dixième, cinquantième, impositions des provinces conquises et, à partir de 1767, vingtièmes) dépendirent de l'administration des Ormesson. Ils devaient diriger ou surveiller toutes les opérations de la répartition et du recouvrement de ces impôts. Ils préparaient le brevet de la taille, faisaient dresser les commissions de taille et les expédiaient aux intendants des généralités, s'occupaient des diminutions ou « moins-imposé » à accorder à chaque province, faisaient rendre les arrêts nécessaires pour fixer et répartir les autres impositions. Ils avaient aussi de constants rapports avec les receveurs généraux, préparaient les soumissions que ceux-ci passaient chaque année pour le versement des impôts, obtenaient d'eux des avances sur ces versements, et veillaient à la rentrée des fonds dans les caisses de l'État.

C'était dans les bureaux du département des impositions qu'étaient instruites les affaires portées en appel au conseil en matière de contentieux fiscal. Enfin, leur rôle était important dans l'étude des réformes de la répartition et du recouvrement des impôts.

*Impositions locales.* — Les Ormesson étaient chargés de faire autoriser les impositions spéciales que levaient les communautés pour pouvoir effectuer les reconstructions et les réparations des églises, presbytères, ponts, casernes..., ainsi que l'adjudication de ces travaux, et ils instruisaient les affaires contentieuses en ces matières.

*Impositions du clergé.* — L'intendant des finances avait aussi dans son département les affaires relatives aux impôts versés par le clergé. Il assistait à ce titre, comme commissaire du roi, aux assemblées que cet ordre tenait pour fixer la somme, appelée « don gratuit », par laquelle il contribuait aux dépenses de l'État.

*Formation des états du roi.* — Les états du roi étaient des états dressés pour les différents départements des finances, portant les recettes et les dépenses, et destinés à indiquer aux comptables l'emploi qu'ils devaient faire de leurs fonds. Un arrêt du 30 octobre 1767 remit en vigueur le règlement du 15 septembre 1661 qui avait ordonné que tous les états du roi devaient être établis par un même intendant des finances. Marie d'Ormesson en fut alors chargé. Mais cette réforme ne fut appliquée que peu de temps et, en 1774, chaque intendant formait lui-même les états du roi relevant de son département.

*Vérification des états-au-vrai.* — Les états-au-vrai étaient des états des recettes et des dépenses faites réellement au cours d'une année par les comptables et que ceux-ci devaient présenter au Conseil royal pour rendre compte de leur gestion. Un « bureau de la vérification des états-au-vrai » fut établi dès 1661 pour simplifier le travail du conseil. Henry I<sup>er</sup> d'Ormesson eut la direction de ce bureau dès 1720. Henry IV d'Ormesson devait la conserver après la suppression des intendants des finances en 1777.

*Agriculture.* — De 1763 à 1773, Marie d'Ormesson prit une part active à la politique agricole, en particulier en matière de dessèchements et de défrichements. Il favorisa aussi l'abolition du droit de parcours et le partage des communaux. Il fut à l'origine des principaux « édits des clos » publiés durant cette période. Ces mesures se trouvaient en effet liées à l'administration financière car elles s'accompagnaient souvent de dégrèvements d'impôts. Mais Marie d'Ormesson dut remettre ces matières à Bertin en décembre 1773.

*Ponts et chaussées.* — Jusqu'en 1715, l'administration des ponts et chaussées avait été confiée à un intendant des finances. Mais la Régence la partagea entre le conseil du dedans et celui des finances. Cette répartition entraîna la nomination de deux responsables, l'un pour le conseil du dedans, qui eut l'administration proprement dite de cette matière (ce fut le marquis de Beringhen), l'autre pour le conseil des finances, qui s'occupa de l'administration des ponts et chaussées pour les finances. Henry I<sup>er</sup> d'Ormesson en reçut la charge en 1720. Cette organisation survécut à la Régence, et Joseph Dubois succéda à Beringhen en 1723. Mais son rôle était minime, et le contrôle général avait la véritable direction de l'administration des ponts et chaussées. Aussi, lorsque Dubois se retira en 1736, en revint-on à la forme d'administration antérieure à 1715 et Henry I<sup>er</sup> d'Ormesson garda cette matière dans son département. Orry la lui retira en avril 1743 pour la confier à Daniel Trudaine.

*Travaux de charité.* — Les travaux de charité furent établis au XVIII<sup>e</sup> siècle pour donner du travail aux pauvres, et en particulier aux ouvriers agricoles sans ressources pendant l'hiver. Les sommes destinées à l'organisation des ateliers de charité étaient prises sur les diminutions d'impôts accordées chaque année aux différentes généralités. C'est pourquoi les travaux de charité dépendaient du département des impositions. Marie d'Ormesson en fut le véritable organisateur à la fin du règne de Louis XV.

*Services d'administration militaire.* — Les Ormesson furent enfin chargés d'un certain nombre de services d'administration militaire : extraordinaire des guerres, artillerie et génie; étapes, vivres et convois militaires; poudres et salpêtres. C'étaient eux en particulier qui préparaient le bail des étapes et celui des poudres.

## CHAPITRE III

LES RELATIONS DE L'INTENDANT DES FINANCES  
AVEC LE CONTRÔLEUR GÉNÉRAL  
ET AVEC LES DIFFÉRENTS AGENTS DE L'ADMINISTRATION

*Relations avec le contrôleur général.* — L'intendant des finances était l'adjoint du contrôleur général. Il devait le conseiller, l'aider, exécuter toutes les recherches, tous les travaux que celui-ci lui demandait. Il le rencontrait chaque semaine pour un travail particulier dans lequel il lui rendait compte des affaires de son département. C'était pendant ce travail qu'était réglée une grande partie des questions administratives et mêmes contentieuses.

De plus, le contrôleur général transmettait ses ordres et ses demandes à l'intendant, au moyen de lettres, de bulletins et surtout d'apostilles qu'il écrivait sur les lettres, mémoires et requêtes avant de les renvoyer à son collaborateur. L'intendant des finances préparait le travail du contrôleur général, il rédigeait des projets de lettres, d'arrêts et de mémoires, puis les soumettait au ministre qui les approuvait ou les faisait modifier.

Il est souvent difficile de discerner avec exactitude ce qui était fait par le contrôleur général de ce qui l'était par l'intendant, car le ministre pouvait lui-même se charger de régler directement certaines affaires, au lieu de les transmettre à son adjoint.

*Relations avec les autres intendants des finances.* — Les départements des intendants des finances étaient indépendants les uns des autres. Cependant il arrivait souvent à ces magistrats d'avoir à régler des affaires qui relevaient de deux départements à la fois. Ils échangeaient donc fréquemment lettres, rapports et dossiers.

Pour leur permettre de se retrouver régulièrement afin de discuter d'affaires communes ou de questions particulièrement importantes, le contrôleur général Maynon d'Invaü rétablit au début de 1769 des « assemblées d'intendants des finances » hebdomadaires qui se réunissaient chez le doyen de ces administrateurs qui les présidait. Des assemblées de ce type avaient déjà existé auparavant, en particulier avant 1715, mais leur caractère était alors différent. Elles se réunissaient alors chez le chef du Conseil royal, en présence du contrôleur général, et traitaient surtout d'affaires contentieuses. Après 1769, ces assemblées s'occupèrent surtout de questions administratives, mais Turgot prit l'habitude de leur soumettre certaines affaires contentieuses, que venait rapporter un maître des requêtes.

*Relations avec les différents agents de l'administration.* — L'intendant des finances entretenait aussi des relations avec les secrétaires d'État, les maîtres des requêtes, les cours souveraines, tous les agents de l'administration financière et surtout les intendants des provinces avec lesquels il échangeait constamment lettres et dossiers.



## CHAPITRE III

## LES BUREAUX DU DÉPARTEMENT DES IMPOSITIONS

Pour exécuter les travaux et expédier toutes les affaires qui relevaient de son département, l'intendant des finances devait avoir sous ses ordres un personnel nombreux et organisé. Son département était divisé en un certain nombre de bureaux qui se partageaient ses attributions. Ces bureaux étaient assez dispersés. Certains étaient situés chez l'intendant, d'autres chez les premiers commis, d'autres encore dans des locaux loués à cet effet.

Chaque bureau était dirigé par un premier commis et comprenait un certain nombre de services (bureau de la correspondance, bureau des livres, bureau des dépouillements, bureau des renvois). L'intendant des finances choisissait lui-même ses commis. Outre ses appointements et gratifications personnels, il recevait des sommes fixées pour pourvoir aux frais de ses bureaux et aux appointements et aux retraites de ses commis.

Les premiers commis de l'intendant des finances jouaient auprès de leur chef un rôle assez semblable à celui tenu par l'intendant lui-même auprès du contrôleur général. Inamovibles de fait, ils dirigeaient leurs services avec une grande indépendance. Ils servaient d'intermédiaires entre l'intendant et les bureaux. Celui-ci leur donnait des ordres et ils se chargeaient de faire exécuter les travaux demandés.

---

## CONCLUSION

Un édit de juin 1777 supprima tous les intendants des finances et les remplaça par de simples maîtres des requêtes ou des premiers commis. Le roi prétexta pour les supprimer que les charges d'intendant des finances n'étaient pas de nature à rester attachées à des offices, et qu'il voulait laisser à son ministre des finances le choix de ses collaborateurs.

En fait, cette suppression fut l'œuvre de Necker qui voulut éloigner des adjoints devenus trop indépendants, dont l'autorité le gênait, et auxquels il s'était heurté. Il choisit l'occasion que lui offraient les plaintes répétées de la cour des aides contre ces magistrats pour obtenir du roi leur suppression.

Le directeur des finances détruisit trop vite une organisation qui n'était pas parfaite, mais qui était parvenue à assurer, tant bien que mal, la marche de l'administration financière, et il la remplaça par un système qui pouvait difficilement lui survivre. Ses successeurs auraient eu besoin d'avoir auprès d'eux ces collaborateurs compétents.

Les intendants des finances devaient d'ailleurs être rétablis en juin 1787, mais ils exercèrent alors leur charge par simple commission.

## PIÈCES JUSTIFICATIVES

Édits et règlements relatifs à l'histoire des intendants des finances. — Documents concernant les fonctions occupées par Henry I<sup>er</sup>, Marie et Henry IV Lefèvre d'Ormesson. — Documents relatifs aux départements des intendants des finances et à leurs bureaux.

---

## APPENDICES

Liste chronologique des intendants des finances du milieu du xvi<sup>e</sup> siècle à 1715. — Table des intendants des finances de 1722 à 1777.

---